



## COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

# Cada

### Le Président

---

Conseil n° 20211801 du 15 avril 2021

---

La commission a examiné lors de sa séance du 15 avril 2021 votre demande de conseil relative au caractère communicable d'une carte thermographique aérienne réactualisée tous les 3 ou 4 ans, au regard des dispositions applicables du code de l'environnement et du code des relations entre le public et l'administration, et le cas échéant les modalités pratiques à retenir par vos services pour cette communication et notamment la faisabilité d'une mise en ligne dans un format source, sachant qu'il s'agit d'une photographie à haute définition qui permet de géolocaliser aisément les images par rapport au cadastre.

Sur le caractère communicable de la carte thermographique aérienne :

La commission rappelle, à titre préliminaire, que l'article L124-2 du code de l'environnement qualifie d'informations relatives à l'environnement toutes les informations disponibles, quel qu'en soit le support, qui ont notamment pour objet : « 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus (...) ».

Selon les articles L124-1 et L124-3 du même code, le droit de toute personne d'accéder à des informations lorsqu'elles sont détenues, reçues ou établies par les autorités publiques ou pour leur compte, s'exerce dans les conditions définies par les dispositions du titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions des articles L124-1 et suivants de ce code. A cet égard, les articles L124-4 et L124-5 précisent les cas dans lesquels l'autorité administrative peut rejeter une demande d'information relative à l'environnement.

En application de ces dispositions, la commission a estimé, dans un conseil 20120123 du 12 janvier 2021, que la thermographie aérienne a pour objet de faire apparaître la performance énergétique des bâtiments situés sur un territoire déterminé et de mettre en évidence les déperditions d'énergie et qu'elle contient donc des informations relatives à l'environnement, relevant par suite du champ d'application des dispositions du code de l'environnement.

Elle a par ailleurs considéré que la divulgation à des tiers de ces informations pouvait dans certains cas porter atteinte au secret de la vie privée et au secret en matière industrielle et commerciale, devenu secret des affaires, mais que ces considérations n'étaient pas de nature à faire obstacle à cette communication, compte tenu du caractère limité de cette atteinte et de l'intérêt de ces informations pour la protection de l'environnement.

Elle en a déduit qu'une carte de cette nature était communicable à toute personne qui en fait la demande, quel que soit le statut des bâtiments concernés.

La commission estime qu'il n'y a pas lieu de revenir sur cette appréciation à l'heure où les obligations en

matière de performance énergétique des logements sont renforcées.

Sur la publication en ligne de la cartographie aérienne :

La commission rappelle, d'une part, que l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dispose que : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : 1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; 2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ; 3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ; 4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6. »

D'autre part, aux termes de l'article L312-1-2 du même code : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. (...) ».

En l'espèce, ainsi qu'il a été dit, le document est communicable à toute personne qui en fait la demande.

Dès lors toutefois que la cartographie en cause comprend des données à caractère personnel, en ce qu'elle fournit une information sur des bâtiments aisément géolocalisable sur le cadastre, notamment en zone d'habitat comme en l'espèce, elle ne peut être mise en ligne sans le consentement des personnes intéressées qu'à la condition qu'une disposition législative l'autorise ou qu'elle puisse se prévaloir d'une des exceptions prévues à l'article D312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission estime que la cartographie en cause n'entre dans aucune des catégories de documents nécessaires à l'information du public mentionnées à l'article D312-1-3, qui doivent être interprétées strictement.

En revanche, elle rappelle que les dispositions du code de l'environnement peuvent constituer une disposition législative dérogatoire permettant de publier des informations environnementales, dont des informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement, sans anonymisation préalable. Elle souligne en effet qu'il appartient à l'autorité administrative saisie d'une demande de communication d'une information environnementale d'apprécier l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information et de procéder dans chaque cas particulier à la balance entre l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer et que la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, dont les articles L124-1 et suivants du code de l'environnement assurent la transposition, ne réservent pas le sort des données à caractère personnel dans le cadre de cette balance.

En l'espèce, la commission considère que l'intérêt d'une publication des informations environnementales contenues dans la thermographie de la métropole de Bordeaux, qui sont pertinentes pour l'information du public en matière d'émissions dans l'environnement et de lutte pour la protection de l'environnement, justifie une atteinte limitée à des données à caractère personnel qui ne sont qu'indirectement identifiantes.

La commission estime en conséquence que la cartographie en cause peut être mise en ligne par Bordeaux Métropole.

La commission souligne également que l'article L300-4 du même code dispose par ailleurs que : « Toute mise à disposition effectuée sous forme électronique en application du présent livre se fait dans un standard

ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ». Aux termes de l'article 4 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique : « On entend par standard ouvert tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre ».

Il résulte de ces dispositions que l'administration qui publie en ligne des documents sur le fondement du livre III du code des relations entre le public et l'administration est tenue de le faire dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé dès lors qu'elle en dispose déjà, comme en l'espèce.

Elle précise sur ce point que la protection des données à caractère personnel ne saurait justifier qu'il soit dérogé à cette règle au stade de la communication ou de la mise en ligne par l'administration.

En outre, dès lors qu'il s'agit pour l'administration, saisie d'une demande en ce sens, de répondre à l'obligation légale de mise en ligne d'un document administratif prévue par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, le droit d'opposition prévu à l'article 21 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD) et à l'article 56 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ne trouve pas à s'appliquer.

En revanche, la commission insiste sur la nécessité de porter à la connaissance des éventuels réutilisateurs les obligations qui seront les leurs. En effet, l'article L322-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel, comme en l'espèce, est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. A cet égard, le réutilisateur sera regardé comme un responsable de traitement de données à caractère personnel. Le traitement qu'il envisage devra ainsi répondre aux principes prévus à l'article 6 du RGPD et aux conditions de licéité définis à l'article 7, repris aux articles 5 et 6 de la loi du 6 janvier 1978. L'exploitation des données collectées à d'autres fins que la mission de service public pour laquelle elles ont été reçues ou produites ne sera en principe possible que si le responsable de traitement démontre que les intérêts légitimes qu'il poursuit l'emportent sur les droits fondamentaux de la ou des personnes concernées. En outre, en application de l'article 14 du RGPD, il lui appartiendra de fournir à la ou aux personnes concernées les informations énumérées au paragraphe 1 de cet article, afin que celles-ci puissent exercer leurs droits, notamment d'opposition. Dès lors qu'il est probable qu'une communication individuelle s'avèrera matériellement impossible, il appartiendra au réutilisateur de prendre des mesures appropriées pour protéger les droits et libertés ainsi que les intérêts légitimes des personnes concernées, y compris en rendant les informations publiquement disponibles. Enfin, la commission souligne que lorsque les données à caractère personnel sont traitées à des fins de prospection, la personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment au traitement des données à caractère personnel la concernant à de telles fins de prospection et que lorsque la personne concernée s'oppose au traitement à des fins de prospection, les données à caractère personnel ne sont plus traitées à ces fins (2. et 3. de l'art. 21 du RGPD).



Jean-Luc NEVACHE  
Président de la CADA